

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Svk/8/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5021200144
Dátum vydania rozhodnutia: 25. 04. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Anita Filová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:5021200144.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej (sudkyňa spravodajkyňa), sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a sudcu JUDr. Rastislava Dluhoša, PhD., v právnej veci žalobcu : Carmenere s.r.o., so sídlom Hlavné námestie 95/49, 060 01 Kežmarok, IČO : 48 176 761, právne zastúpený : Advokátska kancelária JUDr. Erik Končok, s.r.o., so sídlom Vojtecha Tvrdého 793/21, 010 01 Žilina, IČO : 52 789 870, proti žalovanému (sťažovateľ) : Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, Regionálny úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky Žilina, so sídlom Uhoľná 571/1, 010 01 Žilina, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-ZA-OVBP2-2021/007777-003 z 28. januára 2021, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 31S/59/2021-100 z 29. septembra 2022, takto

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline č. k. 31S/59/2021-100 z 29. septembra 2022 zrušuje a vec vracia Správnemu súdu v Banskej Bystrici na ďalšie konanie.

odôvodnenie:

I. Priebeh administratívneho konania

1. Podaním označeným ako „Žiadosť o informovanie“ z 10. júla 2020 žalobca požiadal o informovanie vo veci vydania územného rozhodnutia a stavebných povolení týkajúcich sa rozšírenia služieb predajne Kinekus spoločnosti INVEST - K, s.r.o., parc. č. XXXX/XX, XXXX/X, XXXX/XX, XXXX/X, XXXX/X zapísaných na LV č. XXXX, katastrálne územie F., a to z dôvodu, že je vlastníkom susedných pozemkov zapísaných na LV č. XXXXX, katastrálne územie : F.. Toto podanie bolo podľa obsahu vyhodnotené ako žiadosť o priznanie postavenia účastníka konania v predmetnom stavebnom konaní.

2. Mesto Žilina, ako stavebný úrad, oznámením z 24. augusta 2020 preto začalo konanie o nepriznaní postavenia účastníka konania žalobcovi vo vzťahu k stavebnému konaniu vedenému v prospech stavebníka - spoločnosť INVEST - K, s.r.o. (ďalej len „predmetné stavebné konanie“). Rozhodnutím č.s.: 6911/2020-174578/2020-SÚ-BAB z 9. októbra 2020 (ďalej len ako „prvostupňové rozhodnutie“) stavebný úrad postupom podľa § 59 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb.“ alebo „Stavebný zákon“) a § 14 ods. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) nepriznal žalobcovi postavenie účastníka predmetného stavebného konania.

3. Stavebný úrad v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázal na to, že z formulácie ustanovenia § 140 Stavebného zákona vyplýva, že ustanovenia Správneho poriadku sa v konaniach podľa Stavebného zákona uplatňujú subsidiárne. Ďalej poukázal na to, že k dokumentácii pre územné rozhodnutie bolo doložené záväzné stanovisko Mesta Žilina zo 14. augusta 2019, z ktorého vyplýva, že dopravné napojenie areálu zostáva pôvodné, tzn. stykovou križovatkou miestnej komunikácie ul. Bánovská cesta

s účelovou vnútroareálovou komunikáciou KINEKUSU a priesečnou križovatkou miestnej komunikácie ul. Kamenná s účelovou vnútroareálovou komunikáciou KINEKUSU a s účelovou komunikáciou novo budovaného Truck centra v časti areálu Slovpanel. Rovnako poukázal na to, že k stavebnému konaniu bolo predložené záväzné stanovisko zo 14. mája 2020, z ktorého vyplýva, že napojenie na inžinierske siete bude zrealizované pôvodnými prípojkami a tiež, že dopravné napojenie areálu zostáva pôvodné, tzn. vnútroareálovou účelovou komunikáciou na ul. Bánovská cesta a vnútroareálovou účelovou komunikáciou na ul. Kamenná s tým, že zásobovanie areálu ostáva pôvodné z Bánovskej cesty. Na základe uvedeného preto uzavrel, že stavba nevyvoláva vytvorenie nových vjazdov do areálu, či jestvujúcich príľahlých príjazdových komunikácií.

4. Tiež stavebný úrad poukázal na to, že žalobca vlastní pozemok registra „C“ parc. č. XXXX/X a č. XXXX/XX katastrálne územie : F., ktorý je na liste vlastníctva vedený ako pozemok pod spôsobom využívania pozemku 22 - Pozemok, na ktorom je postavená inžinierska stavba - cestná, miestna a účelová komunikácia, lesná cesta, poľná cesta, chodník, nekryté parkovisko a ich súčasťou s tým, že táto časť jestvujúcej komunikácie je súčasťou komunikácie využívanej ako hlavný dopravný prístup ku všetkým nehnuteľnostiam situovaným na ulici Kamenná v Žiline s tým, že táto bude aj naďalej využívaná len ako miestna účelová komunikácia, čo vyplýva z obsahu záväzného stanoviska zo 14. mája 2020. Stavebný úrad preto uzavrel, že žalobcovi neprislúcha postavenie účastníka konania, pretože predmetnou stavbou nebude zasahované do pozemkov v ich vlastníctve, a ich vlastnícke alebo iné práva a právom chránené záujmy ako vlastníkov susediacich pozemkov a stavieb nebudú stavebným povolením priamo dotknuté.

5. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, v ktorom s poukazom na ustanovenie § 59 ods. 1 písm. b) Stavebného zákona uviedol, že je vlastníkom pozemkov, parc. č. XXXX/X a XXXX/XX, katastrálne územie : F., cez ktoré má stavebník vybudovaný vjazd k svojej prevádzke a preto je zo zákona účastníkom stavebného konania. Súčasne dodal, že je aj vlastníkom cestného krytu, nakoľko ešte nedošlo k vysporiadaniu tejto investície s Mestom Žilina. V doplnenom odvolaní žalobca zopakoval, že je vlastníkom nehnuteľností na parcele C-KN č. XXXX/X, parcele C-KN č. XXXX/XX a parcely C-KN č. XXXX/XX (ďalej aj ako len „predmetné pozemky“), katastrálne územie : F., ktoré nehnuteľnosti sú susediace nehnuteľnosti voči pozemkom na parcelách C-KN č. XXXX/XX, XXXX/X, XXXX/X, XXXX/XX a XXXX/XX., katastrálne územie : F., na ktorých sa má realizovať predmetná stavba s tým, že parcely C-KN č. XXXX/X a XXXX/XX budú priamo využívané v prípade užívania predmetnej stavby. Okrem toho zopakoval, že na parcelách C-KN č. XXXX/X a C-KN č. XXXX/XX realizoval aj dopravné napojenie na miestnu komunikáciu v rámci čoho „položil“ na predmetné parcely celú novú vrchnú časť komunikácie, a to až o dĺžke cca 1,5 km, v dôsledku čoho sa stal vlastníkom časti cestného telesa na týchto parcelách, na základe čoho platí, že nie je len vlastníkom susediacich pozemkov, ale aj vlastníkom susediacej stavby.

6. Okresný úrad Žilina, Odbor výstavby a bytovej politiky, rozhodnutím č. OU-ZA-OVBP2-2021/007777-003 z 28. januára 2021 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) postupom podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku zamietol odvolanie žalobcu a prvostupňové rozhodnutie stavebného úradu potvrdil.

7. Z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia vyplýva, že žalovaný sa stotožnil so záverom stavebného úradu, že žalobca nespĺňa podmienky na účastníctvo v predmetnom stavebnom konaní, nakoľko z ustanovenia § 59 ods. 1 písm. b) Stavebného zákona vyplýva, že osoby na to, aby boli účastníkmi stavebného konania, musia spĺňať súčasne dve podmienky : 1. existencia vlastníckeho alebo iného práva, v stavebnom konaní, ide teda o existenciu vlastníckeho alebo iného práva k pozemku, na ktorom má byť umiestnená stavba, ale aj o existenciu vlastníckeho alebo iného práva k susednému pozemku alebo k susednej stavbe [§ 139 ods. 2 písm. c) a d) Stavebného zákona] a 2. toto právo môže byť stavebným povolením priamo dotknuté. Tiež poukázal na to, že stavebný úrad v rozhodnutí správne poukázal na to, že predmetom stavebného konania (resp. predchádzajúceho územného konania, ktoré je právoplatne skončené) nie je zriadenie nového vjazdu na susedný pozemok, resp. zriadenie nového pripojenia novej účelovej komunikácie, ani uskutočnenie novej účelovej komunikácie dodajúc, že predmetom stavebného konania je len zmena dokončenej stavby. K tvrdeniu žalobcu, že je vlastníkom susedných pozemkov žalovaný uviedol, že vo vlastníctve žalobcu nie sú „susedné pozemky“ podľa definície uvedenej v § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona, pretože nemajú spoločnú hranicu s pozemkami, ktoré sú predmetom tohto stavebného konania. V tejto súvislosti dodal, že aj osoby, ktoré majú k týmto pozemkom vlastnícke alebo iné právo, majú v danom stavebnom konaní postavenie

účastníka konania len v prípade splnenia druhej podmienky, že ich vlastnícke alebo iné právo môže byť stavebným povolením priamo dotknuté. K tvrdeniu žalobcu, že jeho vlastnícke právo k pozemkom parc. KN-C č. XXXX/X, XXXX/XX a XXXX/XX, katastrálne územie : F., môže byť rozhodnutím dotknuté, na dôvažok uviedol (pretože žalobca nesplnil ani prvú domnienku), že vlastnícke právo žalobcu k pozemkom, ktoré má vo svojom vlastníctve, na ktorých vykonal úpravu miestnej komunikácie, nemôže byť stavebným povolením a teda užívaním budúcej stavby vôbec dotknuté, pretože tieto pozemky sú pozemky zastavané pozemnou komunikáciou podľa § 1 ods. 2 písm. c) zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (ďalej aj ako „cestný zákon“), a to miestnou komunikáciou vo vlastníctve Mesta Žilina dodajúc, že uskutočnením zmeny stavby stavebníka sa charakter týchto pozemkov, t.j. spôsob doterajšieho užívania (skutočný aj evidovaný v katastri nehnuteľnosti) nezmení. Vo vzťahu k druhému argumentu žalobcu, že postavenie účastníka konania v stavebnom konaní mu prislúcha aj z dôvodu existencie vlastníckeho práva k „susednej stavbe“ [§ 139 ods. 2 písm. d) Stavebného zákona], ktorou je práve spomínaná miestna komunikácia, ku ktorej vlastnícke právo nadobudol žalobca práve tým, že realizoval nový živicový kryt, žalovaný skonštatoval, že ani tento argument neobstoí. V tejto súvislosti dôvodil, že vlastníctvo k pozemným komunikáciám vyplýva priamo z cestného zákona, konkrétne z ustanovenia § 3d ods. 3. Vlastníkom predmetnej miestnej komunikácie je teda Mesto Žilina. Rovnako poukázal na to, že v zmysle ustanovenia § 4 ods. 2 zákona č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 66/2009 Z. z.“) vlastnícke právo k pozemkom pod miestnou komunikáciou je obmedzené zákonným vecným bremenom a osoby, ktorých sa toto zákonné bremeno týka, sú povinné strpieť okrem iného aj užívanie miestnej komunikácie v rozsahu § 6 ods. 1 cestného zákona. Žalovaný preto uzavrel, že žalobcovi neprislúcha postavenie účastníka konania ani z titulu vlastníka „susednej stavby“, ako to prezentoval v odvolaní.

II. Priebeh konania pred správny súdom a jeho rozhodnutie

8. Proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného podal žalobca správnu žalobu domáhajúc sa jeho zrušenia vrátane zrušenia prvostupňového rozhodnutia stavebného úradu. Ako dôvody správnej žaloby označil nesprávne právne posúdenie veci a tiež, že ustálené závery nemajú oporu v administratívnom spise [§ 191 ods. 1 písm. c) a d) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“)]. Súčasne si uplatnil nárok na náhradu trov konania.

9. Žalobca na úvod uviedol, že je bez akýchkoľvek pochybností vlastníkom pozemkov parcely C-KN č. XXXX/XX, C-KN č. XXXX/X . a C-KN č. XXXX/XX zapísaných na LV č. XXXXX a tiež inžinierskej stavby - cestného krytu vybudovaného na parcelách C-KN č. XXXX/X, E-KN č. XXXX/X, E-KN č. XXXX, E-KN č. XXXX, C-KN č. XXXX/XXX a C-KN č. XXXX/X (ďalej len „cestný kryt“), s tým, že toto vlastníctvo nespochybnili ani správne orgány. Mesto Žilina v prvostupňovom rozhodnutí a následne žalovaný v odvolacom konaní sa vo svojich rozhodnutiach sústredili predovšetkým na argumentáciu, či môže byť vlastníkom pozemkov pod komunikáciou (susediacou s pozemkami, na ktorých sa nachádza navrhovaná stavba) účastníkom územného, resp. stavebného konania o navrhovanej stavbe alebo nie, a to mimo iné aj vzhľadom na znenie zákona č. 135/1961 Zb. a znenie zákona č. 66/2009 Z. z. , konkrétne žalovaný ustálil právny záver, že vlastnícke právo k pozemkom pod miestnou komunikáciou je obmedzené zákonným vecným bremenom, zriadeným priamo na základe ustanovení § 4 ods. 1 a 2 zákona č. 66/2009 Z. z. a teda žalobca je povinný okrem iného strpieť aj užívanie miestnej komunikácie v rozsahu § 6 ods. 1 cestného zákona všetkými osobami, a teda aj stavebníkom navrhovanej stavby a súčasne, že cestný kryt, ktorý žalobca vybuvoval, nie je vlastníctvom žalobcu, ale jeho vlastníkom je Mesto Žilina, ktoré k nemu nadobudlo vlastnícke právo priamo na základe § 3d ods. 3 cestného zákona. S týmto záverom žalobca nesúhlasil.

10. Žalobca primárne nespochybnil možnosť aplikácie ustanovení § 4 ods. 1 a 2 zákona č. 66/2009 Z. z., resp. § 3 ods. 3 cestného zákona, avšak súčasne uviedol, že tieto ustanovenia nemožno aplikovať na existujúci skutkový stav, pretože 1. ustanovenia § 4 ods. 1 a 2 zákona č. 66/2009 Z. z. možno aplikovať iba výlučne na pozemky, ktoré boli zastavané iba takými stavbami, ktoré už existovali v čase nadobudnutia účinnosti tohto zákona, a ktoré prešli do vlastníctva obcí (na základe cestného zákona) do dňa účinnosti zákona č. 66/2009 Z. z., pričom v ich prípade však platí, že cestný kryt v čase nadobudnutia účinnosti zákona č. 66/2009 Z. z. objektívne neexistoval, a tento vznikol najskôr až v roku 2019, a to jeho vybudovaním zo strany žalobcu; 2. cestný kryt sa nikdy nestal vlastníctvom

Mesta Žilina, nakoľko predpokladom vzniku tohto vlastníctva by musela byť predchádzajúca kvalifikácia tejto stavby ako „miestnej komunikácie“, v zmysle ustanovení § 4b ods. 1 cestného zákona, ku ktorej kvalifikácii dochádza v zmysle tohto ustanovenia cestného zákona až zaradením príslušnej stavby do „siete miestnych komunikácií“, pričom cestný kryt nebol do dňa podania žaloby ani len skolaudovaný a tým pádom aj formálne odovzdaný Mestu Žilina, v dôsledku čoho nemohla byť táto stavba žiadnym spôsobom ani zaradená do siete miestnych komunikácií. Teda Mesto Žilina nedisponuje žiadnym titulom, na podklade ktorého by mohlo nadobudnúť vlastnícke právo k cestnému krytu. Žalobca si uvedomoval, že takýto výklad ustanovení § 4b ods. 1 cestného zákona by sa mohol javiť ako prísne formalistický, avšak v danom prípade má takýto prístup svoje opodstatnenie, keďže vydaným rozhodnutím môžu byť jeho práva priamo dotknuté.

11. Dôvodil, že pre posúdenie, či určitá fyzická alebo právnická osoba mala byť účastníkom stavebného konania, treba skúmať, či uskutočnením stavby podľa stavebného povolenia existuje možnosť ovplyvnenia vlastníckych alebo iných práv k pozemkom a stavbám a nie je potrebné skúmať reálny faktický zásah do týchto práv. Mal za to, že stavebný úrad a aj žalovaný nesprávne právne posúdili stav, ak samotnú existenciu zákonného vecného bremena interpretovali ako dôvod neexistencie potenciality dotknutosti vlastníckeho práva žalobcu, keď svojím postupom de facto vyvlastnili v prospech Mesta Žilina vlastnícke právo žalobcu, a to minimálne jeho vlastníctvo k rozhodnej časti pozemkov a cestného krytu, a to všetko bez akejkoľvek opory v platnej právnej úprave opierajúc sa výlučne o nesprávny a extrémne extenzívny a súčasne nenáležitý výklad ustanovení § 4 ods. 1 a 2 zákona č. 66/2009 Z. z. a ustanovení § 3d ods. 3 cestného zákona.

12. S odkazom na ustanovenie § 34 ods. 2 v spojení s § 59 ods. 1 písm. b) Stavebného zákona dôvodil, že zákonodarca vo vzťahu k účastníctvu v konaní vyžaduje istú mieru predpokladu, ale nie istotu dotknutosti vlastníckych práv.

13. S poukazom na uvedené skonštatoval, že realizáciou a následným užívaním navrhovanej stavby nepochybne budú, minimálne môžu byť, dotknuté práva a oprávnené záujmy žalobcu, a to všetko napriek tomu, že rozhodné pozemky, resp. cestný kryt bezprostredne nesusedia, avšak iba v zmysle úzko špecifického stavebnotechnického vymedzenia pojmu „susediace nehnuteľnosti“ (výklad konajúcich orgánov verejnej správy označil za prísne formalistický) s pozemkami, na ktorých sa nachádza navrhovaná stavba. Preto zastal názor, že mu malo byť priznané postavenie účastníka konania v predmetnom stavebnom konaní.

14. Žalovaný vo vyjadrení k správnej žalobe zopakoval dôvody napadnutého rozhodnutia a navrhol správne mu súdu žalobu ako nedôvodnú zamietnuť.

15. Krajský súd v Žiline (ďalej len ako „správny súd“) napadnutým rozsudkom z dôvodu podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného vrátane prvostupňového rozhodnutia stavebného úradu a vec postupom podľa § 191 ods. 4 veta prvá SSP vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Súčasne žalobcovi priznal právo na náhradu dôvodne vynaložených trov konania.

16. V odôvodnení napadnutého rozsudku sa správny súd po opísaní priebehu administratívneho konania venoval vymedzeniu pojmu „susedný pozemok“. Nesúhlasil s názorom vysloveným v napadnutom rozhodnutí, že žalobca nemohol nadobudnúť postavenie účastníka konania, pretože parcely v jeho vlastníctve nemajú spoločnú hranicu s pozemkami, ktoré sú predmetom stavebného konania, v ktorom sa žalobca domáhal svojho účastníctva. Vychádzajúc z ustanovenia § 59 ods. 1 a § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona skonštatoval, že gramatický výklad uvedených ustanovení by mohol viesť k záveru, že vlastnícku pozemku, ktorý sa nachádza napríklad vo veľmi malej vzdialenosti od pozemku, na ktorom sa nachádzajú (alebo sa majú nachádzať) stavby prejednávané v stavebnom konaní, by sa len v dôsledku existencie úzkeho pozemku polohou zasadeného medzi jeho parcelu a parcelu stavebníka nemohol reálne domôcť svojho postavenia účastníka stavebného konania.

17. Správny súd dospel k záveru, že určujúca otázka pre jeho rozhodnutie vo veci je riešiteľná jedine za použitia teleologického výkladu pravidla vyjadreného v ustanovení § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona, a to v kontexte písmena d) tohto ustanovenia, keďže obe tieto pravidlá vychádzajú z nutnosti účasti v administratívnom konaní tej osoby, ktorej postavenie môže byť v dôsledku vydaného stavebného povolenia (či územného rozhodnutia) dotknuté. Za daných okolností potom gramatický výklad pravidla

vymedzujúceho pojem „susedný pozemok“ neobstojí, pretože zmysel tejto normy nenachádza svoj materiálny obsah a skôr môže znamenať porušenie elementárnych procesných práv osoby, ktorej sa zásah orgánu verejnej správy bezprostredne týka (čl. 46 ods. 2, čl. 47 ods. 3 Ústavy SR). Na základe týchto úvah potom správny súd považoval výklad žalovaného, ktorý za účastníkov konania považoval len tých vlastníkov susedných pozemkov, ktorí majú spoločnú hranicu s pozemkom stavebníka, za nesprávny.

18. Na účely posúdenia statusu žalobcu ako účastníka stavebného konania sa správny súd oboznámil s obsahom katastrálnej mapy dostupnej na stránke www.zbgis.skgeodesy.sk, z ktorej je zjavné, že CKN parcely č. XXXX/X, XXXX/XX a XXXX/X7 vo vlastníctve žalobcu sa nachádzajú v blízkosti pozemkov, ktoré sú predmetom stavebného konania vedeného na základe návrhu spoločnosti INVEST-K, s.r.o. Z mapy vyplýva, že CKN parcelu č. XXXX/XX vo vlastníctve žalobcu oddeľuje od CKN parcely č. XXXX/XX (na ktorej sa nachádzajú nehnuteľnosti, ktoré sú predmetom stavebného konania) len úzky pás pozemku vo vlastníctve spoločnosti INVEST-K, s.r.o. (konkrétne CKN parcela č. XXXX/XX). S poukazom na uvedené mal správny súd za to, že postavenie žalobcu ako vlastníka susedného pozemku je za týchto okolností celkom zjavné.

19. Vo vzťahu k druhej zákonnej podmienke podmieňujúcej status účastníka konania podľa § 59 ods. 1 písm. b) Stavebného zákona správny súd zdôraznil, že k priznaniu statusu účastníka stavebného konania nie je potrebné skúmať (ani urobiť predmetom dokazovania) skutočnosť, či povolením stavby dôjde k reálnemu zásahu do týchto práv, ale postačuje len potencialita - možnosť ovplyvnenia vlastníckych a iných práv k susednej nehnuteľnosti (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžp/20/2012). Správny súd mal v tejto súvislosti za to, že podstatou účasti v administratívnom konaní je zabezpečenie možnosti uplatňovať procesné práva, ktorých reálny základ nemôže posudzovať správny súd v konaní týkajúcom sa otázky priznania/nepriznania postavenia účastníka v konaní.

20. S poukazom na ustanovenia § 1 ods. 3 a § 3d ods. 3 cestného zákona správny súd uviedol, že nevidel dôvod osobitne skúmať argumenty žalobcu týkajúce sa vybudovania „cestného krytu“, pretože pokiaľ je tento súčasťou miestnej cesty, nemá osobitný vlastnícky režim a prípadné investície naň vynaložené nie sú pre administratívne konanie relevantné. Rovnako s poukazom na ustanovenie § 135 ods. 1 SSP upriamil pozornosť žalobcu, že tento učinil predmetom správneho súdneho konania aj ďalšie pozemky, ktoré neboli predmetom posudzovania v správnom konaní a na tieto odkázal až v podanej správnej žalobe. Konkrétne poukazoval na cestný kryt vybudovaný na CKN parcelách č. XXXX/X, EKN č. XXXX/X, EKN č. XXXX, EKN č. XXXX, EKN č. XXXX/XXX. a CKN č. XXXX/X, avšak išlo o okolnosti, ktoré neboli predmetom správneho konania, a preto správny súd tieto posúdil ako neopodstatnené.

III. Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

21. Proti rozsudku správneho súdu podal žalovaný (sťažovateľ) včas kasačnú sťažnosť z dôvodu, že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci § 440 ods. 1 písm. g) SSP navrhujúc kasačnému súdu zrušenie napadnutého rozsudku a vrátenie veci správnemu súdu na ďalšie konanie.

22. Sťažovateľ nepovažoval za správne právne posúdenie veci záver správneho súdu o nutnosti aplikácie metódy teleologického výkladu ustanovení § 59 ods. 1 písm. b) v spojení s § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona. Uviedol, že Stavebný zákon za „susedný pozemok“ označil iba pozemky, ktoré majú spoločnú hranicu s pozemkom, ktorý je predmetom stavebného konania a v prípade definície „susednej stavby“ pripustil, že takáto stavba sa môže nachádzať aj na pozemku, ktorý nemá spoločnú hranicu s pozemkom, ktorý je predmetom stavebného konania. Mal za to, že v prípade ustanovenia § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona možno aplikovať doslovný, teda jazykový výklad, keďže text tohto ustanovenia je jednoznačný, nemá viac významov. Ak by zákonodarca zamýšľal dosiahnuť cieľ podobný cieľu presadzovanom v napadnutom rozsudku, a to, že účastníkom stavebného konania je aj vlastník (alebo ten kto má iné právo) pozemku nachádzajúcom sa v blízkosti stavby, ktorý nemusí mať spoločnú hranicu s pozemkom, ktorý je predmetom stavebného konania, ale jeho užívanie by mohlo byť navrhovanou stavbou dotknuté, zakotvil by toto priamo do tohto ustanovenia, ako to urobil v prípade definície „susednej stavby“, prípadne by tieto dva pojmy - „susedný pozemok a stavba na ňom“ a „susedná stavba“ nedefinoval vôbec, ale vystačil by si iba s ustanovením § 59 ods. 1 písm. b) Stavebného zákona. Tiež poukázal na to, že zákonodarca zakotvil do ustanovenia § 139 ods. 2 písm. d) Stavebného zákona podmienku, že takáto stavba sa môže nachádzať aj na pozemku, ktorý nemá spoločnú hranicu s pozemkom, ale jej užívanie môže byť navrhovanou stavbou dotknuté.

23. Sťažovateľ poukázal na to, že žalobca sa domáhal účasti v konaní z titulu vlastníctva susedných pozemkov a súčasne a najmä sa domáhal účasti v konaní z titulu vlastníctva „susednej stavby“, ktorou mala byť miestna cesta, na ktorej vykonal úpravy, k čomu sťažovateľ uviedol s poukazom na ustanovenia cestného zákona, že vlastníkom cesty nie je žalobca, ale Mesto Žilina. Preto odvodzovať právo na účasť v konaní stavebníka aj z tohto dôvodu nemožno.

24. Sťažovateľ za nelogické považoval odôvodnenie napadnutého rozsudku v bodoch 31 až 35, keď si dôvody uvedené správnym súdom vzájomne odporujú. Z obsahu podaní doručených na stavebný úrad, ďalej z odvolania proti prvostupňovému rozhodnutiu a rovnako aj zo správnej žaloby vyplýva, že žalobca sa domáhal účasti v konaní stavebníka s cieľom vzájomne vysporiadať náklady, ktoré vynaložil na úpravu miestnej cesty, teda žalobca sa cíti byť dotknutý tým, že stavebník uskutočňuje zmenu dokončenej stavby v území, v ktorom on vykonal (pravdepodobne na podnet cestného správneho orgánu) úpravu miestnej cesty, a túto cestu aj využíva. Správny súd pritom na jednej strane na tieto námietky ohľadne „cestného krytu“ neprihliadal z rovnakých dôvodov ako sťažovateľ. Na druhej strane v bode 31 napadnutého rozsudku vyslovil úvahy o tom, že považuje za potrebné akceptovať skutočnosť vyplývajúcu z ustanovenia § 59 ods. 1 písm. b) Stavebného zákona, že k priznaniu statusu účastníka stavebného konania v zmysle tohto ustanovenia je potrebné kumulatívne naplnenie dvoch podmienok, a to existencia vlastníckeho alebo iného práva k pozemkom a stavbám na nich, vrátane susediacich pozemkov a stavieb a súčasne možnosť, že tieto práva budú stavebným povolením priamo dotknuté. A tiež dodal, že k priznaniu statusu účastníka stavebného konania nie je potrebné skúmať skutočnosť, či povolením stavby dôjde k reálnemu zásahu do týchto práv, ale postačuje len potencialita. Preto sťažovateľovi nie je jasné, že ak námietky ohľadne „cestného krytu“ sú v tomto konaní irelevantné, potom aká „potentialita“ zásahu do práv žalobcu prichádza do úvahy. V tomto smere sťažovateľ označil napadnutý rozsudok za úplne zmätočný.

25. Žalobca sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

IV. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

26. Vec bola predložená Najvyššiemu správne súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) 27. februára 2023. Vec bola náhodným spôsobom pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu a v tomto senáte bola pridelená ako sudkyňi spravodajkyňi sudkyňi JUDr. Anite Filovej. Na základe § 27a ods. 1 písm. b) Stavebného zákona a rozvrhu práce Najvyššieho správneho súdu na rok 2023 v znení jeho opatrenia č. 5 bola vec prerozdelená do ôsmeho senátu Najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozsudku pod pôvodnou spisovou značkou.

27. Najvyšší správny súd ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu v medziach sťažnostných bodov uplatnených sťažovateľom (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

28. Kľúčovými právnymi otázkami v predmetnej veci, na ktorých vyriešenie bol povolaný kasačný súd bolo (i) či definícia „susedných pozemkov“, na ktorej zotráva sťažovateľ, je udržateľná, (ii) či žalobcovi prináleží postavenie účastníka konania v predmetnom stavebnom konaní podľa § 59 ods. 1 písm. b) v spojení s § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona a (iii) či je záver odôvodnenia napadnutého rozsudku správneho súdu ohľadom vysporiadania sa so žalobnou námietkou týkajúcou sa „cestného krytu“ na susedných pozemkoch a s tým súvisiacim dotykom na vlastníckych alebo iných právach zmätočný, nelogický a vzájomne si odporujúci.

29. Z podrobného opisu odôvodnenia napadnutého rozhodnutia sťažovateľa (bod 7 rozsudku) je zrejmé, že sťažovateľ uzavrel, že žalobca nie je vlastníkom susedných pozemkov, pretože tieto nespĺňajú legálnu definíciu ustanovenú v § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona, keď tieto nemajú s pozemkami, na ktorých sa má predmetná stavba (zmena stavby) realizovať, spoločnú hranicu. Na tomto závere zotrval aj v kasačnej sťažnosti nesúhlasiac s využitím teleologického výkladu ustanovenia § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona správnym súdom. Mal za to, že toto ustanovenie je jasné a určité a má sa využiť jeho gramatický a doslovný výklad a to aj s poukazom na ustanovenie § 139 ods. 2 písm. d) Stavebného

zákona, ktoré definuje „susednú stavbu“ ako stavbu na takom pozemku, ktorý síce nemá spoločnú hranicu s pozemkom, na ktorom má byť stavba realizovaná, ale užívanie „susednej stavby“ môže byť navrhovanou stavbou dotknuté. S prezentovaným názorom sťažovateľa sa však kasačný súd stotožniť nemôže.

30. Kasačný súd súhlasí s argumentáciou správneho súdu (bližšie body 16 a 17 tohto rozsudku), že doslovný výklad ustanovenia § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona, ktorý by sa automaticky premietol do rozhodnutia príslušných stavebných úradov o nepriznaní účasti v konaní len z dôvodu absencie spoločnej hranice dotknutých pozemkov, by obmedzoval vlastníkov priamo nesusediacich pozemkov uplatňovať si svoje práva a právom chránené záujmy v predmetnom či už územnom alebo stavebnom konaní. Kasačný súd ale týmto nehovorí, že v každom prípade bude vlastníkom pozemku, ktorý nemá spoločnú hranicu s pozemkom, na ktorom má byť plánovaná stavba realizovaná, automaticky účastníkom stavebného konania. Každý jednotlivý prípad sa však bude posudzovať podľa konkrétnych okolností prípadu, avšak len samotná neexistencia spoločnej hranice pozemkov pre rozhodnutie o účasti v konaní nemôže byť relevantná.

31. Kasačný súd k legálnej definícii „susedného pozemku“, ktorá je obsiahnutá v § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona dodáva, že táto sa na prvý pohľad môže javiť ako jasná a určitá, pričom jasnou sa nejavila len sťažovateľovi, ale aj inému senátu Krajského súdu v Žiline (ako tomu, ktorý v danej veci rozhodoval), ktorý majúc za to, že sa od jasného znenia ustanovenia § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona nemôže odkloniť a vyložiť si ho extenzívne aj na iné pozemky, ktoré nemajú spoločnú hranicu s pozemkom, na ktorom má byť realizovaná navrhovaná stavba, podal dňa 26. septembra 2022 (napadnutý rozsudok bol vydaný dňa 29. septembra 2022) Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa § 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, pričom návrh bol uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/2023 z 11. októbra 2023 odmietnutý z dôvodu, že bol podaný neoprávnenou osobou. Krajský súd v Žiline ustanovenie § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného poriadku označil ako „v právnom poriadku upravené ústavne nekonformným spôsobom“ a súčasne uviedol, že v predmetnom správnom súdnom konaní nemôže vyhovieť žalobcom a priznať im postavenie účastníkov konania o umiestnení stavby ani s použitím metódy prednosti ústavne konformného výkladu a ani uplatnením teleologického výkladu, pretože legálna definícia je jasná a zrejmalá (bod 7 citovaného uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky). Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení uznesenia v bode 32 ale skonštatoval, že : „[...] Definícia susediacej nehnuteľnosti ako nehnuteľnosti hraničiacej - v situácii, keď sa účastníkom konania môže stať aj vlastníkom (alebo držiteľ iného práva) k inej priamo dotknutej nehnuteľnosti - nevyvoláva pochybnosti o racionalite definície. Inými slovami, riziko neposkytnutia ochrany vlastníkom iných než susediacich nehnuteľností podľa názoru ústavného súdu nespočíva v definícii susednej nehnuteľnosti ako nehnuteľnosti hraničiacej, ale v prípadnej aplikačnej praxi, ktorá by nezabezpečila dostatočným spôsobom vlastníkom iných nehnuteľností možnosť uchádzať sa o postavenie účastníka konania.“ Len na dôvetok kasačný súd dodáva, že vo veci posudzovanej Ústavným súdom Slovenskej republiky išlo o územné konanie a teda relevantné pre posúdenie tejto veci boli ustanovenia § 34 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona, pričom v danom prípade sú relevantné ustanovenia § 59 ods. 1 písm. b) v spojení s § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona, ktoré však účasti v stavebnom konaní upravujú obdobne ako v územnom konaní. Preto je záver Ústavného súdu Slovenskej republiky aj na posudzovaný prípad použiteľný.

32. Na účely rozhodovania o účasti v stavebnom/územnom konaní ale nie sú relevantné len ustanovenia § 139 ods. 2 písm. c) a § 139 ods. 2 písm. d) Stavebného zákona. Nemenej dôležité je ustanovenie § 59 ods. 1 písm. b) Stavebného zákona, ktoré účasti neviaže výlučne len na vlastníkov pozemkov a stavieb na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ale toto viaže aj na ďalšiu zákonnú podmienku, ktorej splnenie sa rovnako vyžaduje a to obligatórne. Touto je potenciál priameho dotyku na vlastnícke alebo iné práva k dotknutým pozemkom (aj susedným) alebo stavbám na nich.

33. Správny súd, pokiaľ ide o druhú zákonnú podmienku, splnenie ktorej sa vyžaduje na priznanie účasti v stavebnom/územnom konaní skonštatoval odvolávajúc sa na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžp/20/2012, že stačí potencialita dotyku na vlastníckych a iných právach k susednému

pozemku a že reálny dotyk osoba domáhajúca sa postavenia účastníka konania, preukázať nemusí (bod 19 tohto rozsudku). Kasačnému súdu však absentuje argumentácia správneho súdu, v čom práve má potencialita dotyku na vlastníckych právach žalobcu, ako vlastníka pozemkov, spočívať. Keď navyše sa správny súd s odkazom na ustanovenia § 1 ods. 3 a § 3d ods. 3 cestného zákona stotožnil so záverom sťažovateľa, že cestný kryt je súčasťou miestnej komunikácie a nemá osobitný vlastnícky režim (bod 20 tohto rozsudku).

34. Sťažovateľ preto dôvodne poukázal na to, že mu nie je zrejme potencialita zásahu do práv žalobcu vydaním stavebného povolenia, tak ako to vyžaduje ustanovenie § 59 ods. 1 písm. b) v spojení s § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona na priznanie účastníctva v stavebnom konaní.

35. Kasačný súd záverom považuje za potrebné uviesť, že sťažovateľ v napadnutom rozhodnutí síce nesprávne konštatoval nesplnenie prvej kumulatívnej podmienky, ktorej splnenie sa na priznanie účastníctva v stavebnom konaní vyžaduje a to, že žalobca nie je vlastníkom susedných pozemkov podľa § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona, avšak súčasne posudzoval aj druhú podmienku a to dotyk na vlastníckych právach k predmetným pozemkom navrhovanou zmenou stavby. Sťažovateľ konkrétne uviedol, že vlastnícke právo žalobcu k pozemkom, ktoré má vo svojom vlastníctve, na ktorých vykonal úpravu miestnej komunikácie tzv. cestný kryt, nemôže byť stavebným povolením vôbec dotknuté, pretože tieto pozemky sú pozemky zastavané pozemnou komunikáciou podľa § 1 ods. 2 písm. c) cestného zákona, a to miestnou komunikáciou vo vlastníctve Mesta Žilina. S tvrdením sťažovateľa o charaktere cestného krytu sa správny súd vo svojom rozhodnutí stotožnil.

36. Rovnako nedá kasačnému súdu, za účelom dokreslenia dôvodu žalobcu uchádzať sa o účasť v predmetnom stavebnom konaní, neuviesť ďalšiu relevantnú skutočnosť a to, že sťažovateľ v rámci odôvodnenia napadnutého rozhodnutia vyhodnocoval aj ďalšie tvrdenie žalobcu, pre ktoré mu, podľa jeho názoru, svedčalo účastníctvo v konaní. V tejto súvislosti žalobca dôvodil, že je vlastníkom susednej stavby (§ 139 ods. 2 písm. d) Stavebného zákona) tzv. cestného krytu, pričom jeho vlastnícke práva k tejto stavbe môžu byť vydaným stavebným povolením dotknuté argumentujúc práve nevysporiadaním vlastníctva k cestnému krytu, ktorý vybudoval a ktorý za miestnu komunikáciu nepovažoval. Preto sa dá súhlasiť so sťažovateľom, že práve usporiadanie právnych vzťahov k cestnému krytu bol nosný dôvod účasti žalobcu v predmetnom stavebnom konaní. Tomuto záveru zodpovedajú aj uplatnené žalobné body (bod 10 tohto rozsudku).

37. S poukazom na vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzavrel, že správny súd nevyhodnotil potencialitu zásahu vydaného stavebného povolenia na vlastnícke právo žalobcu vo vzťahu k predmetným pozemkom, ktorej splnenie je obligatórnou podmienkou na priznanie postavenia účastníctva v stavebnom/územnom konaní a to práve s ohľadom na okolnosti daného prípadu. Konkrétne je namieste vyhodnotiť vo vzťahu k dotyku na vlastníckych právach žalobcu skutočnosť, že na dotknutých pozemkoch je umiestnená miesta komunikácia vo vlastníctve Mesta Žilina, a teda ako, akým spôsobom, vzhľadom na tento právny režim, môžu byť vlastnícke práva žalobcu dotknuté.

V. Záver

38. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že napadnutý rozsudok správneho súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Preto kasačný súd postupom podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil napadnutý rozsudok správneho súdu a vec vrátil Správneému súdu v Banskej Bystrici (právneému nástupcovi Krajského súdu v Žiline podľa § 3 ods. 3 písm. a) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov) na ďalšie konanie.

39. V ďalšom konaní bude správny súd postupovať tak, ako mu naznačil kasačný súd v bode 37 tohto rozsudku. Právnym názorom kasačného súdu je správny súd viazaný (§ 469 SSP).

40. V ďalšom konaní správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

41. Kasačný súd konal od 1. apríla 2024 s Úradom pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky (a príslušným regionálnym úradom), na ktorý prešla pôsobnosť vykonávať štátnu správu v druhom stupni, ak v správnom konaní v prvom stupni koná obec ako stavebný úrad [§ 118 Stavebného zákona, § 4a písm. a) zákona č. 608/2003 Z. z. štátnej správy pre územné plánovanie, stavebný

poriadok a bývanie a o zmene a doplnení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov; oba v znení zákona č. 46/2024 Z. z.].

42. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.